

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.069 du 25 juin 2021

A. 224.322/VI-21.179

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre des Pensions,
ayant élu domicile chez
M^e Fabien HANS, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 janvier 2018, XXXX demande la cassation de :

- « la décision de la Commission supérieure d'appel de Bruxelles du 30 juin 2017, instituée en vertu de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit et statuant en tant que juridiction administrative, aux termes de laquelle :
- “1. La Commission déclare l'appel fondé, réforme la décision administrative entreprise et fixe le taux global d'invalidité à 45 %, du chef de ‘personnalité anxieuse (25 % art. 647 b) et culpabilité importante (20 % art. 648 a)’.
 2. La demande de pension introduite le 22 novembre 2012 est recevable et fondée.
 3. Il est alloué au requérant, sous déduction éventuelle de toute autre indemnité versée en raison du même fait dommageable, à titre permanent, à partir du 1^{er} janvier 2013, une pension annuelle de 4.695,90 €, rattachée à l'index des prix de détail” ».

II. Procédure

Par un arrêt n° 244.091 du 1^{er} avril 2019, le Conseil d'État a sursis à statuer, a posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle et a ordonné la dépersonnalisation de l'arrêt.

Par son arrêt n° 107/2020 du 16 juillet 2020, la Cour constitutionnelle a répondu à la question préjudicielle posée.

M. Denis Delvax, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par un courrier du 2 octobre 2020, le requérant a sollicité la poursuite de la procédure afin d'être entendu.

Une ordonnance du 21 avril 2021, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 26 mai 2021.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Fabien Hans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur-chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen du recours

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 244.091 du 1^{er} avril 2019.

IV. Recevabilité *ratione temporis* du recours

IV.1. Rappel des thèses des parties

1. Requête

S'agissant de justifier la recevabilité *ratione temporis* de son recours, le requérant expose ce qui suit :

« Comme précisé ci-dessus, la décision attaquée est datée du 30 juin 2017. Elle a été notifiée au conseil du requérant, au cabinet duquel le requérant a fait élection de domicile pour la procédure devant la Commission supérieure d'appel de Bruxelles, par lettre datée du 7 juillet 2017 et recommandée à la poste le 11 juillet 2017. Elle n'indique ni l'existence de recours, ni les formes et délais à respecter [...]».

La seule indication dont le requérant disposait est que selon l'article 23 de la loi du 15 mars 1954 précitée, "le recours en annulation est ouvert aux parties en cause, tant à l'état qu'aux requérants originaires, contre les décisions de la Commission supérieure d'appel, devant la section d'administration du Conseil d'État, conformément à l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946. Si l'annulation est prononcée, l'affaire est renvoyée devant la Commission supérieure d'appel autrement composée. Celle-ci se conforme à l'arrêt du Conseil d'État sur le point de droit jugé par lui".

Au contraire de ce qui est prévu pour les recours en annulation dirigés contre les actes et règlements des autorités administratives, visés à l'article 14, §1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, aucune disposition des lois coordonnées ne prévoit que lorsque votre Conseil est saisi au contentieux de la cassation administrative en application de l'article 14, § 2, des mêmes lois, il y a lieu d'informer l'administré sur l'existence d'un recours en cassation administrative devant votre Conseil ainsi que les formes et délais à respecter [...] ».

Le requérant soutient que « rien ne justifie cette différence de traitement entre ces justiciables » et demande, dès lors, de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à ce sujet.

Il souligne « pour le surplus » qu'il a introduit le présent recours en cassation dans les 30 jours de la notification par le greffe du Conseil d'État du mémoire en réponse qui a été déposé dans le cadre du recours en annulation introduit contre la décision attaquée (enrôlé sous le numéro G./A. 223.080/VI-21.085) et qui indique que le recours ouvert contre cette décision est un recours en cassation administrative à former dans les trente jours de sa notification.

2. Mémoire en réponse

En substance, la partie adverse indique que le recours a été introduit plus de trente jours après la notification de la décision attaquée (soit le délai applicable à un recours en cassation) et que l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne s'applique pas aux décisions juridictionnelles, l'absence de mention des voies de recours dans la notification de la décision attaquée n'ayant donc aucune incidence sur la prise de cours du délai du recours en cassation qui a effectivement commencé à courir dès la notification de cette décision. Elle en déduit que le recours a été introduit tardivement.

Elle explique les raisons pour lesquelles la question préjudicielle proposée par le requérant ne devrait, à son estime, pas être posée. Elle soutient notamment, à cette occasion, que le présent recours est, en toute hypothèse, tardif puisque :

- même à appliquer l'article 19, alinéa 2, précité, le délai de recours de trente jours pour l'introduction d'un recours en cassation ne pourrait être reporté que de maximum quatre mois à compter de la notification de la décision (envoi recommandé du 11 juillet 2017), tandis que le présent recours a été introduit le 23 janvier 2018, soit plus de quatre mois et trente jours après ladite notification, le délai prenant cours le 12 novembre 2017 pour venir à échéance le 11 décembre 2017 ;
- même à suivre la thèse la plus favorable au requérant selon laquelle, en l'absence de mention de voies de recours, le délai pour introduire le recours en cassation serait reporté indéfiniment jusqu'à la prise de connaissance par le requérant de la voie de recours mise à sa disposition pour contester l'acte qui lui cause grief, le délai de trente jours pour introduire le recours en cassation est également expiré puisque le présent recours a été introduit le 23 janvier 2018, soit plus de trente jours après que le conseil du requérant a, le 20 décembre 2017, accusé réception du mémoire en réponse mentionnant l'existence de cette voie de recours ; ce mémoire en réponse a été adressé au conseil du requérant par le conseil de la partie adverse par courriel du 19 décembre 2017, dans le cadre du recours en annulation enrôlé sous le numéro de rôle G./A. 223.080/VI-21.085, tandis que, précise la partie adverse, « le règlement des 8 mai 1980 et 22 avril 1986 de l'Ordre national "relatif à la production de la correspondance échangée entre

avocats” dispose, en son article 2, que “toute communication qui constitue un acte de procédure ou en tient lieu” perd son caractère confidentiel, ce qui comprend “la correspondance entre avocats concernant l’envoi des conclusions, mémoires, notes et pièces, comme toutes celles qui tiennent lieu d’acte de procédure” (M. WAGEMANS et Y. OSCHINSKY, Recueil des règles professionnelles, Barreau de Bruxelles – Ordre français des avocats, 2011, Bruxelles, p. 416, § 361) ».

3. Mémoire en réplique

Le requérant indique, dans son mémoire en réplique, les motifs qui justifient selon lui d’interroger la Cour constitutionnelle. Il fait notamment valoir à ce sujet que :

- « la réponse à la question posée pourrait [...] aboutir au constat d’une lacune extrinsèque avec la conséquence que l’absence d’indication des voies de recours n’a pu *de facto* ne faire courir aucun délai » ;
- « quant au fait que le recours aurait été introduit plus de trente jours après que le requérant ait été informé de la voie de recours devant votre Conseil [...] il y a lieu de s’interroger sur les conséquences d’une notification “confraternelle” par courriel, visée par l’article 6.2 du Code de déontologie de l’avocat, du mémoire en réponse de l’État belge dans la procédure pendant sous le rôle G./A. 223.080/VI-21.085 », que « cette notification ne s’entend nullement d’une notification officielle par la partie adverse, laquelle ne s’est opérée en fait que par la notification par le greffe du mémoire en réponse », que « selon l’article 56 de l’arrêté du 25 mars 1954 réglant la procédure pour l’application de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit : “toute notification ou convocation destinée à l’intéressé est faite sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception au dernier domicile ou à défaut de domicile à la dernière résidence révélée par le dossier” » et que, dans un arrêt n° 186.437 du 23 septembre 2008, le Conseil d’État a jugé que, quand une notification par télécopie non conforme aux exigences procédurales est suivie par un courrier recommandé à la poste qui répond à ces exigences, seule cette dernière notification doit être prise en compte pour la prise de cours des délais prévus par la procédure.

4. Débats à l'audience

À l'audience, le requérant soutient qu'aucune autorité de chose jugée ne s'attache au « considérant B.12. » de l'arrêt n° 107/2020 du 16 juillet 2020 qui indique notamment que « [d]ans l'attente d'une intervention du législateur, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée, en appliquant, par analogie, la réglementation contenue dans l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». À son estime, reporter de quatre mois le délai de prescription pour l'introduction du recours en cassation, en l'absence d'indication des voies de recours dans le courrier de notification de la décision juridictionnelle, reviendrait à lui appliquer rétroactivement une règle qui n'existait pas encore au moment où il a introduit son recours et serait constitutif, à son égard, d'une « nouvelle discrimination à rebours ». Le requérant maintient qu'il a été induit en erreur par la loi du 15 mars 1954 qui mentionne la possibilité d'introduire un « recours en annulation ». Se référant à un arrêt n° 156.188 du 10 mars 2016, il expose que cette circonstance constitue un cas de force majeure et en déduit que le délai de prescription pour l'introduction de son recours en cassation n'a commencé à courir que lorsqu'il a été mis fin à celui-ci, c'est-à-dire lorsque le greffe du Conseil d'État lui a formellement notifié le mémoire en réponse qui a été déposé dans le cadre de la procédure en annulation et qui l'informait de l'existence d'un recours en cassation contre la décision attaquée. Il estime que, conformément à ce que le Conseil d'État a déjà jugé dans un arrêt n° 164.737 du 14 novembre 2016, c'est la notification par recommandé qu'il faut prendre en compte – et non la notification officieuse du mémoire en réponse qui intervient entre les conseils des parties.

La partie adverse expose que le requérant se contredit en ce qu'il critique, à l'audience, l'application de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tandis qu'il n'a eu de cesse de dénoncer, dans ses écrits de procédure, la non-application de cette disposition à sa situation. Elle ajoute que le requérant n'a pas pu être induit en erreur par une mention qui figurait dans une loi alors qu'il était assisté d'un conseil et que celui-ci devait savoir que le seul recours possible contre une décision juridictionnelle était un recours en cassation. Elle fait encore valoir que la communication du mémoire en réponse déposé dans le cadre de la procédure en annulation ne constitue pas la notification de la décision attaquée et que seule cette notification peut faire courir le délai de prescription du recours en cassation, en appliquant, par analogie, l'article 19, alinéa 2, précité.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Dans l'arrêt n° 244.091 du 1^{er} avril 2019, le Conseil d'État a constaté, d'une part, que la décision attaquée a été notifiée par un courriel du 7 juillet 2017, recommandé à la poste le 11 juillet 2017, « dont il n'est pas contesté qu'il ne contient pas d'indication d'un recours ouvert devant le Conseil d'État à l'encontre de cette décision » et, d'autre part, que le présent recours en cassation a été introduit le 23 janvier 2018, soit au-delà du délai de trente jours après la notification de la décision attaquée au requérant. La question préjudicielle suivante a été posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 19, alinéas 1^{er} et 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que, en son alinéa 1^{er}, il subordonne la recevabilité des recours qu'il vise à leur introduction dans le délai qu'il habilite le Roi à déterminer et en ce que, en son alinéa 2, il édicte que les délais de prescription pour les recours en annulation des actes administratifs à caractère individuel ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter, sans toutefois également viser les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives ? »

Par son arrêt n° 107/2020 du 16 juillet 2020, la Cour constitutionnelle juge que « [l']article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, en ce qu'il ne prévoit pas l'obligation d'indiquer, dans la notification de la décision juridictionnelle administrative, l'existence d'un recours en cassation administrative ainsi que ses formes et délais ».

Elle ajoute ce qui suit :

« Il appartient au législateur de déterminer les modalités de l'obligation d'indiquer, dans la notification de la décision juridictionnelle administrative, l'existence d'un recours en cassation administrative ainsi que ses formes et délais. Dans l'attente d'une intervention du législateur, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée, en appliquant, par analogie, la réglementation contenue dans l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État » (cons. B. 12).

L'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dont la Cour constitutionnelle juge qu'il doit être appliqué, par analogie, aux recours en

cassation administrative introduits devant lui « dans l'attente d'une intervention du législateur », dispose comme il suit :

« Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle. »

Il en résulte que le délai d'introduction d'un recours en cassation contre une décision contentieuse, communiquée sans qu'il soit fait mention de l'existence de ce recours et des formes et délais à respecter, ne commence à courir que quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier cette décision.

Le délai pour introduire un recours en cassation reste, pour sa part, le délai de trente jours, prévu par l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

En l'espèce, comme le Conseil d'État l'a déjà constaté dans son arrêt n° 244.091 du 1^{er} avril 2019, la décision attaquée a été notifiée par un courriel du 7 juillet 2017, recommandé à la poste, le 11 juillet 2017. Le pli a été réceptionné, par le requérant, le 13 juillet 2017, de sorte que le délai de quatre mois précité a pris court le 14 juillet 2017 et a expiré le 13 novembre 2017, faisant courir le délai de recours de trente jours.

Le recours en cassation, introduit le 23 janvier 2018, est donc tardif.

Le requérant ne peut sérieusement soutenir que l'application, par analogie, de l'article 19, alinéa 2, précité, constituerait, dans son chef, une discrimination à rebours. Pareille discrimination suppose, à tout le moins, qu'une catégorie de personnes, qu'il n'identifie pas, serait, à la suite de l'application de cette disposition à sa situation, traitée plus favorablement que lui. Comme le relève la partie adverse, lui appliquer, par analogie, la disposition légale précitée met fin à la discrimination qu'il dénonçait dans ses écrits de procédure, en le soumettant à la même règle que celle qui est applicable à la notification des actes administratifs à caractère individuel.

Ni la décision attaquée ni le courrier notifiant cette décision au requérant ne contenaient de mention des voies de recours. Contrairement à ce qu'affirme le

requérant dans son dernier mémoire, ils n'indiquaient pas « erronément » la possibilité d'introduire un « recours en annulation » contre la décision attaquée. Le requérant n'a, dès lors, pas pu être induit en erreur par cette décision et son courrier de notification.

Quant à la mention, dans la loi du 15 mars 1954, de l'existence d'un « recours en annulation », elle ne peut, non plus, avoir induit en erreur le requérant, assisté d'un conseil tout au long de la procédure. Il savait pertinemment que la Commission supérieure d'appel de Bruxelles instituée par la loi précitée était une juridiction administrative puisque, d'une part, c'est, à sa demande, que cette Commission a, en sa qualité de juridiction, pu poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle qui y a répondu par son arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015 et que, d'autre part, dans son « recours en annulation » enrôlé sous le numéro de rôle G./A. 223.080/VI-21.085, le requérant invoquait notamment la violation de l'article 149 de la Constitution, lequel ne s'applique qu'aux juridictions . Le requérant, assisté d'un conseil, devait donc savoir qu'en vertu de l'article 14, §2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les décisions de la Commission supérieure d'appel de Bruxelles ne pouvaient faire l'objet que d'un recours en cassation administrative, nonobstant la mention de l'existence d'un « recours en annulation » qui figurait encore dans la loi du 15 mars 1954.

En toute hypothèse, le simple fait d'avoir été induit en erreur ne permet pas de déroger aux règles de recevabilité d'un recours juridictionnel, qu'il s'agisse de recours en annulation ou en cassation. Du reste, le requérant ne démontre pas que l'erreur commise puisse, en l'occurrence, être qualifiée de cas de force majeure, c'est-à-dire un événement irrésistible, imprévisible et extérieur à la personne qui s'en prévaut.

Enfin, la circonstance que le requérant a introduit son recours en cassation moins de trente jours après la communication, par le greffier en chef du Conseil d'État, du mémoire en réponse déposé dans l'affaire enrôlée sous la référence G/A 223.080/VI-21.085, est indifférente dès lors que, comme indiqué ci-dessus, il y a lieu de faire application du régime prévu par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, selon lequel, en l'absence de mention des voies de recours, le délai de recours commence à courir quatre mois après la notification de la décision attaquée et non à partir d'un autre événement. Rien ne permet de considérer que le délai de recours devrait être (r)ouvert par la communication, postérieurement à cette date, d'un écrit de procédure faisant état de

l'existence de ce recours. Il n'a été procédé à la notification de l'acte attaqué qu'une seule fois et rien ne permet de considérer que la communication d'un mémoire en réponse par le greffe du Conseil d'État constituerait une « deuxième notification » de la décision attaquée.

Le recours est, dès lors, irrecevable.

V. Dépersonnalisation de l'arrêt

Dans l'arrêt n° 244.091 du 1^{er} avril 2019, le Conseil d'État a fait droit à la demande de dépersonnalisation faite par le requérant dans ses écrits de procédure.

Il y a également lieu de ne pas mentionner l'identité du requérant lors de la publication du présent arrêt.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
25 juin 2021 par :

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Florence Piret,
Vincent Durieux,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky